

بحوث سياسية

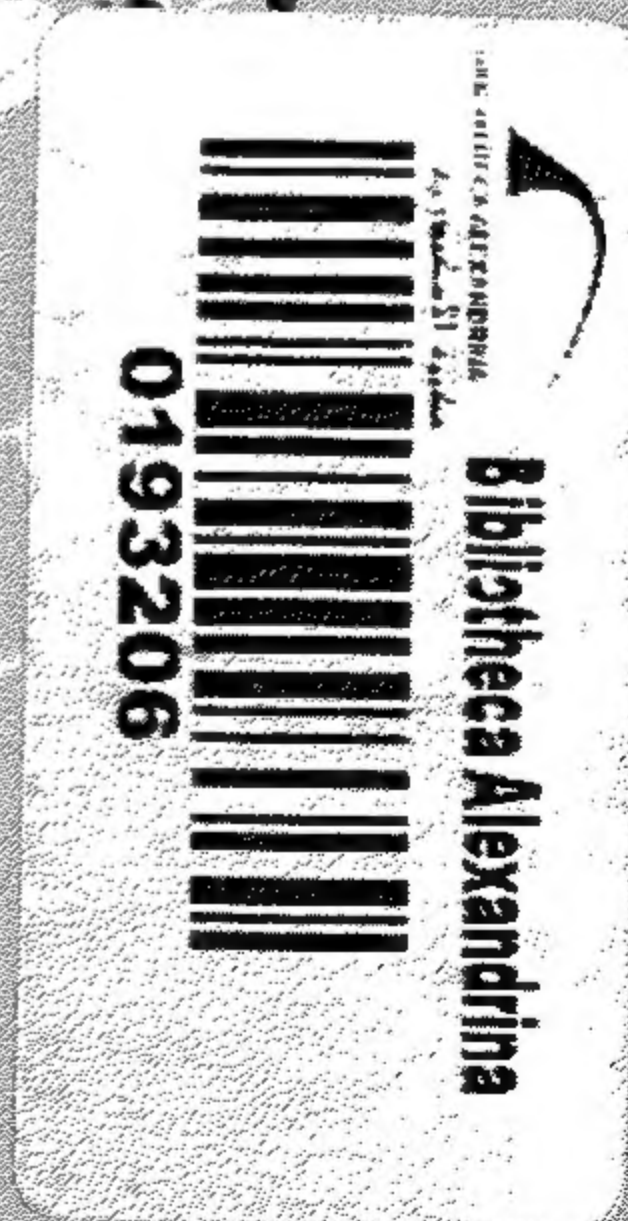
تصدرها
الجمعية المصرية للعلوم السياسية



البحث الثالث

نظامنا السياسي بين الرئاسي والبرلماني

بقلم
الدكتور محمد عبد القادر هاشم



بحوث سياسية



تصدرها
الجمعية المصرية للعلوم السياسية

البحث الثالث

نظامنا السياسي بين الرئاسي والبرلماني

بقلم
الدكتور محمد عبد القادر هاشم

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

إذا كان من اليسير تعريف الديمقراطية - على نحو ما فعل الميثاق - بأنها تأكيد السيادة للشعب ووضع السلطة كلها في يده ، وتكريسها لتحقيق أهدافه ، فإن المشكلة الحقيقية التي تواجه رجال السياسة وعلماءها ، وفقهاء القانون الدستوري هي الاهتداء الى الوسائل العملية والأجهزة التطبيقية التي تنقل مبدأ السيادة الشعبية من مقررات نظرية الى حقيقة حية قائمة ..

وإذا كانت التجارب السياسية والدستورية للشعوب عامرة بالنماذج المحددة والقوالب المتميزة لصور التطبيق وأساليبه ، فقد يتوهم

البعض أن مهمة رجال السياسة وعلمائها تتجه
حينئذ الى المفاضلة بين هذه النماذج واختيار
أفضلها وأصلحها .. وهذا وهم يحتاج الى
تصحيح .. فان الأنظمة السياسية والدستورية
لا تنشأ ولا تعيش في فراغ .. وأنظمة الشعوب
لا تنفصل عن تاريخ تلك الشعوب كما لا تنفصل
عن خصائصها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية.
ومن هنا لا يمكن ولا يجوز أن ينقل نظام من
بيئة الى بيئة دون التفات كاف الى ما قد يكون
بين البيئتين من فروق لا بد أن تنعكس على نتائج
التطبيق وآثاره ..

ومن هنا أيضا لا يكون هناك نظام دستوري
واحد صالح في ذاته لجميع الشعوب وفي جميع
الأزمنة .. وانما قد يصلح نظام دستوري معين
لشعب دون شعب .. كما قد يصلح النظام لشعب
في مرحلة من مراحل تاريخه .. ثم لا يصلح له في
مرحلة أخرى .. ولهذا نستطيع أن نعرف النظام
الصالح بأنه أكثر الأنظمة استجابة لمطالب الشعب
وحاجاته في مرحلة معينة .. وأكثرها اتفاقا مع
روح الشعب وتقاليده ومزاجه العام .

على أنه مهما اختلفت صور التطبيق الديمقراطي .. من ديمقراطية مباشرة يمارس الشعب فيها خصائص السيادة بنفسه من غير وسيط .. على نحو ما كان متبعاً في المدن اليونانية القديمة .. الى ديمقراطية نيابية يختار الشعب فيها عدداً من النواب يمارسون خصائص السيادة - وبصفة خاصة مهمة التشريع - باسمه ولحسابه .. الى ديمقراطية شبه مباشرة يختار فيها الشعب نواباً عنه ولكنه يحتفظ لنفسه بحق التدخل المباشر في بعض المسائل التي يقدر أهميتها وخطورتها . ومهما تنوعت كذلك أشكال التطبيق الديمقراطي من ديمقراطية تقليدية الى ديمقراطية شعبية .. فلا يزال جوهر الديمقراطية يتمثل في قيام الرأي العام بتوجيه الحياة العامة بحيث تكون القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في خطوطها الرئيسية معبرة عن مشيئته وممثلة لاتجاهاته .. ومن هنا كان من الجائز - من باب التبسيط - أن توصف الحكومة الديمقراطية بأنها حكومة الرأي العام .. ومن هنا أيضاً كانت دراسات الرأي العام والأعلام

وثيقة الصلة بالدراسات الدستورية لأن حيوية
الرأى العام وإيجابيته من ناحية .. ورشده
وأهليته من ناحية أخرى ، هما اللذان يحددان
فى النهاية مدى صلاحية التطبيق الديمقراطى
وجديته .

الديمقراطية ومشكلة العلاقة

بين السلطات

وانقسام النظم الى نظم رئاسية ونظم برلمانية
ونظم مجلسية

من الثابت في دراسة تطور الأشكال الديمقراطية .. أن الشعوب كلها قد أخذت تدريجيا بالمبدأ النيابي .. سواء بصورة كاملة بحيث استبعدت كل مظاهر التدخل الشعبي المباشر .. أو بصورة جزئية تتمثل في اختيار مجالس نيابية تمارس الوظيفة التشريعية .. مع احتفاظ الشعب بحق التدخل المباشر بوسائل تختلف من نظام الى نظام وتفصلها النصوص الدستورية المختلفة .. وفي ظل الأنظمة النيابية ثارت مشكلة العلاقة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية .. وتحدث كثير من العلماء والكتاب عما أسموه مبدأ الفصل بين السلطات . وعلى رأس هؤلاء الفيلسوف السياسي الفرنسي المشهور

« موتسكيو » صاحب كتاب « روح القوانين » .

وقد استقر الفقه السياسى والدستورى فى هذه المشكلة عند قاعدتين رئيسيتين :

القاعدة الأولى : ضرورة تحقيق قدر من الاستقلال بين هذه الهيئات .. وهو استقلال يهدف الى غرضين :

الفرض الأول : منع تركيز السلطة كلها فى يد واحدة .. اذ لا شك أن من الخطورة أن تمنح هيئة واحدة سلطة وضع القوانين وتطبيقها فى نفس الوقت .. أو أن تمنح سلطة تطبيق القوانين والفصل فيما يشبه هذا التطبيق من منازعات ومخصومات .. ثم ان فى مجرد تجميع الاختصاصات والسلطات فى يد واحدة ما يجرى بالاستبداد. ويعين عليه . ولذلك قيل ان توزيع السلطة وسيلة فعالة للحد من استبدادها وهو ما يعبر عنه الفرنسيون بقولهم : ان السلطة تحد السلطة : (Le pouvoir arrête le pouvoir).

الفرض الثاني : ضمان قدر أدنى من التخصص

الوظيفى بين هيئات الحكم ، بحيث تخصص احداها فى التشريع ، وتفرغ الثانية للتنفيذ والادارة .. وتختص ثالثة بوظيفة القضاء .. ولا شك فى أن من شأن هذا التخصص أن يرفع كفاية كل منها فى أدائها لوظيفتها .

القاعدة الثانية : ضرورة ايجاد قدر أدنى من

التعاون والاتصال بين هيئات الحكم .. اذ لا يخفى أن الفصل الكامل المطلق بينها غير ممكن عمليا ، وغير مرغوب فيه .. ذلك أن المفروض أن هذه الهيئات كلها انما تعمل لتحقيق نفس الأهداف والمطالب الشعبية .. كما أن بين مهمة وضع القوانين ومهمة تنفيذها من ناحية أخرى علاقة تقتضى ايجاد بعض صور للتواصل والتعاون بين الهيئات القائمة بينها ، بل ان توكيد استقلال هيئات الحكم يقتضى فى ذاته أن تزود كل منها بالوسائل الدستورية التى تمكنها من رد اعتداء الهيئات الأخرى عليها ، وهذا يقتضى أن يوجد بين الهيئات المختلفة قدر أدنى من

الاتصال يسمح بتبادل التأثير على هذا النحو تحقيقاً للتوازن المطلوب بينها . ولهذا كان من المقرر أن مبدأ الفصل بين هيئات الحكم يكمله مبدأ آخر هو ضرورة تبادل التأثير بينها طلباً لهذا التوازن .. ويعبر الكتاب الأمريكيون عن هذا كله بمبدأ « التوازن وتبادل المراقبة » .
Checks and balances.

حكومة الجمعية والنظام الرئاسي ، والنظام البرلماني

في ظل المبادئ السابقة اختلفت النظم السياسية والدستورية في رسم الصورة النهائية التي تقوم عليها العلاقة بين هيئات الحكم ، وهي وان اتفقت كلها على ضرورة كفالة استقلال السلطة القضائية لما تحتاجه وظيفتها من الحياد والاستقلال والموضوعية فان الخلاف قد انحصر بينها في تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وعرف التطبيق الدستوري صوراً ثلاثة لهذه العلاقة :

أولا - نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسي :

ويقوم على أن يجمع المجلس النيابي المنتخب بين وظيفتي التشريع والتنفيذ . وأساس هذا النظام ان البرلمان أو المجلس النيابي بما له من صفة شعبية وتمثيلية يجب أن يمارس جميع السلطات . والوسيلة العملية لذلك أن يباشر بنفسه الوظيفة التشريعية ، وأن يختار هيئة تابعة له لتمارس الوظيفة التنفيذية . ولا يكاد هذا النظام يطبق الا في الظروف الاستثنائية وفي أعقاب بعض الثورات حيث تهيمن أحيانا بعض المجالس الوطنية المنتخبة على السلطة كلها . ومثال هذا ما حدث في فرنسا عام ١٨٧١ بعد سقوط الامبراطور نابليون الثالث حيث هيمنت الجمعية الوطنية على السلطتين التشريعية والتنفيذية واختارت الميسو « بير » ليمارس الوظيفة التنفيذية . ثم عادت عام ١٨٧٣ فعزلته وعينت مكانه المارشال ماكماهون . وكذلك أخذت بهذا النظام تركيا في دستورها الصادر عام ١٩٢٤ .. وان كان النظام قد تحول عمليا في عهد كمال أتاتورك الى نظام شبه ديكتاتوري

أذ صارت السلطة التنفيذية تحتل مكان الصدارة
والسيادة من النظام كله .

ثانيا - النظام الرئاسي :

وصورته التقليدية نظام الحكم في الولايات
المتحدة الأمريكية الذي تضمنه دستورها
الاتحادي الصادر عام ١٧٨٩ .

ويقوم النظام الرئاسي على مبادئ أساسيين :

الأول : وحدة السلطة التنفيذية وحصرها
في يد رئيس الدولة .. فليس هناك رئيس دولة
ورئيس حكومة ، وإنما رئيس الجمهورية هو
رئيس الدولة ورئيس الحكومة في نفس الوقت ،
وهو الذي يختار وزراءه ويعزلهم ، وهم
مسئولون أمامه وحده ، لا أمام الهيئة التشريعية
ولذلك يعتبرون مجرد سكرتيرين أو معاونين
له .. وهو الذي يرسم السياسة العامة للبلاد ..
وحتى إذا اجتمع بوزرائه ، فالرأي النهائي له
وحده .. والوزراء لا يكونون مجلسا أو هيئة
«body» ذات ارادة جماعية ، ومن هنا لا يعرف

في النظام الأمريكي مبدأ المسؤولية التضامنية المعروف في النظام البرلماني .. ومما يكشف عن انفراد الرئيس في الولايات المتحدة برسم السياسة العامة ما يؤثر عن الرئيس ابراهام لنكولن حين دعا الوزراء لمناقشة احدي المسائل وكان عددهم سبعة ، فلما أجمعوا على رأى مخالف لرأيه أجابهم في تهكم .. ان رأيه وان واحدا فانه يرجح آراءهم ..

وهذا المركز الخاص الذي يحتله رئيس الجمهورية هو الذي أسبغ على هذا النظام وصف « الرئاسية » وهو مركز يرجع الى أنه يدين بمركزه للشعب ، ولذلك توصف الحكومة الرئاسية أحيانا بأنها « حكومة رجل الشعب المختار » .

الثاني : يتميز النظام الرئاسي بأنه يقوم أساسا على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فلا يملك الوزراء دخول المجلس النيابي ولا يجوز أن يكونوا أعضاء فيه ، والأصل أنهم اذا دخلوه جلسوا في شرفات

الزائرين . كما لا تملك السلطة التنفيذية اقتراح القوانين . كما لا تملك السلطة التنفيذية أيضا التدخل في عمل السلطة التشريعية ، ولا تستطيع حل المجلس النيابي قبل انتهاء مدته . ومن الناحية المقابلة لا يستطيع أعضاء المجلس النيابي توجيه أسئلة أو استجابات للوزراء (والسؤال استفهام واستيضاح، أما الاستجواب ففيه معنى الإنكار والاعتراض والالتهام) ، كما لا يستطيع المجلس سحب الثقة من أحد الوزراء أو من رئيس الجمهورية ، على أننا نبادر - مع ذلك - فنقرر أن النظام الرئاسي الأمريكي لا يحقق فصلا تاما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا يستبعد كل صور التدخل أو التعاون المتبادل بينهما :

(أ) فقد نص الدستور على حق رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان لأدوار انعقاد غير عادية .

(ب) كما نص على حقه في لفت نظر البرلمان نحو قانون معين عن طريق رسائل يعثها إليه ، وإن كانت هذه الرغبات لا تلزم البرلمان بشيء .

(ج) كما نص الدستور على حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين .. خلال العشرة أيام اللاحقة لموافقة البرلمان عليه .. وحينئذ لا يصدر القانون الا اذا عاد البرلمان الى اقراره بأغلبية ثلثي أعضائه .. والواقع أن رؤساء الولايات المتحدة لم يترددوا في استعمال هذا الحق .. بل ان أحدهم وهو الرئيس «كليفلاند» بالغ في استعماله حتى أطلق عليه اسم «الرئيس قيتو» ..

(د) كذلك نص الدستور على حق مجلس الشيوخ في محاكمة رئيس الجمهورية ، بعد أن يتولى مجلس النواب ممارسة اتهامه . وفوق ذلك كله فإن العرف الدستوري قد أدى الى خلق نوع فريد من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق اتصال الحكومة باللجان البرلمانية وسعيها للحصول على موافقة المجلس على التشريعات التي تريدها .

ثالثا - النظام البرلماني : وقد نشأ أول الأمر في إنجلترا ثم انتقل الى كثير من الدول في أوروبا وخارجها ، وهو يقوم على مبدئين :

اولهما : ازدواج السلطة التنفيذية ، بحث
يوجد أولا رئيس للدولة غير مسئول عن أعماله
أمام البرلمان ، ولا يمارس اختصاصات فعلية ،
وحكومة تمارس السلطة التنفيذية الفعلية ،
وتتكون أساسا من مجلس الوزراء يتولى رسم
السياسة العامة ويكون مسئولا وحده عنها أمام
البرلمان . ومجلس الوزراء في هذا النظام هيئة
متميزة عن كل وزارة على حدة ، ولذلك فانه
بحكم قيامه برسم السياسة العامة يكون مسئولا
عنها كهيئة أمام المجلس النيابي مسئولية تضامنية
يشارك فيها رئيسه والوزراء جميعا .

ثانيا : قيامه على مبدأ التعاون بين السلطتين
التشريعية والتنفيذية، فالوزراء يمكن أن يكونوا
أعضاء في المجلس ، يشرحون سياسة وزاراتهم
ويدافعون عنها ، ويسألون عنها مسئولية فردية،
كما يشتركون في المسئولية التضامنية عن السياسة
العامة ، ويتعرضون بحكم هذه المسئولية
للسؤال والاستجواب وطرح الثقة ، ويلتزمون
بالاستقالة اذا فقدوا ثقة المجلس .. كما يملك
رئيس السلطة التنفيذية من ناحية أخرى دعوة

المجلس للانعقاد وتأجيل دورته .. ويملك فى
النهاية حل المجلس النيابى .. ويقابل هذا الحق
الأخير ما قدمناه من حق المجلس فى سحب الثقة
من الوزارة واجبارها بذلك على الاستقالة ..

موقف الدستور الجديد من الأنظمة السابقة

والآن وقد صدر الاعلان الدستورى فى ٢٥
مارس ١٩٦٤ يكون من الطبيعى أن تتساءل
عن موقفه من هذين النظامين ..

وقبل الاجابة عن هذا التساؤل نقرر أن
الدستور قد التزم منهج ميثاق العمل الوطنى
فى الاستفادة من تجارب الأمم والشعوب مع عدم
الالتزام الكامل بها ، ايماناً بأن للتجربة الوطنية
والظروف المحلية أثرها المحتم الذى يقتضى أن
تجىء نظمنا تعبيراً دقيقاً عن مبادئنا من ناحية
وعن حاجتنا ومتطلبات يئتنا من ناحية
أخرى ..

ويتضح من مراجعة نصوص دستور ٢٥ مارس ١٩٦٤ أنه أخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني كما أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي، وذلك على النحو التالي :

تضمن الدستور المبادئ التالية التي تعتبر من اصول النظام البرلماني :

اولا : الأخذ بمبدأ ازدواج السلطة التنفيذية، فالى جوار رئيس الجمهورية الذى نصت المادة « ١٠٠ » من الدستور على أنه يتولى السلطة التنفيذية ، توجد الحكومة التى هى « الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة » (المادة ١٣٠)، وتتكون من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء (المادة ١٣١) .

ثانياً : مبدأ رقابة مجلس الأمة للسلطة التنفيذية ، قرره المادة ٤٨ بقولها «يتولى مجلس الأمة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية » كما قرره المواد ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ اذ قررت المادة ٨٢ «تعرض الحكومة بعد تعيينها برنامجها على مجلس الأمة وتطلب موافقة مجلس الأمة عليه » . كما قررت

المادة ٨٣ مبدأ مسئولية الوزارة وأعضائها بقولها « يراقب مجلس الأمة أعمال الحكومة وتكون الحكومة وأعضاؤها مسئولين عن أعمالهم أمام مجلس الأمة الذي يناقش بياناتهم السياسية وتقاريرهم ». كذلك بينت المادة ٨٤ جزاء هذه المسئولية بقولها : « لمجلس الأمة حق سحب الثقة من الحكومة أو أعضاء منها ». كما بينت المادة ٨٦ بقية صور هذا الجزاء بقولها : « لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه الى رئيس الوزراء أو الى الوزراء أسئلة أو استجابات بشأن من الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم .. وعلى رئيس الوزراء والوزراء الاجابة على أسئلة الأعضاء » .

كما نظمت المواد من ٨٨ الى ٩٠ حق المجلس في سحب الثقة من الحكومة أو أعضائها . وبينت المادة ٩٠ جزاء سحب الثقة بقولها : « يجب أن يقدم رئيس الوزراء الى رئيس الجمهورية استقالة الحكومة اذا سحب مجلس الأمة الثقة بها .. واذا قرر مجلس الأمة سحب الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » .

ثالثا : قام النظام الدستوري الجديد على أساس وجود « الوزارة » ومجلس للوزراء (المادة ١٣١) وعلى أساس اشتراك الحكومة في وضع السياسة العامة للبلاد ، وان كانت الحكومة تقوم بذلك مشتركة مع رئيس الجمهورية (المادة ١١٣) .

رابعا : أوجد الدستور علاقات عضوية ووظيفية بين السلطين التشريعية والتنفيذية فالمادة ١٤٢ تقرر صراحة أنه يجوز لأعضاء الحكومة ونواب الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة . كما تقرر المادة ٨٥ أنه « يسمع رئيس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة ولجانه كلما طلبوا الكلام » كذلك يشترك رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية عن طريق ما يملكه من اقتراح القوانين ، والاعتراض عليها ، واصدارها (المادة ١١٦) . كما أن رئيس الجمهورية هو الذي يدعو مجلس الأمة للانعقاد ، وينفض دورته (المادة ٥٣) ويدعوه لاجتماعات غير عادية (المادة ٥٧) .

خامسا : أقام الدستور نوعا من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فينما يستطيع مجلس الأمة سحب الثقة من الوزارة أو أعضائها ، نجد المادة ٩١ تقرر أن « لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة » .. ونظرا لخطورة هذا الحق يادر النص فيقرر أنه يجب أن يشمل القرار الخاص بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز ستين يوما وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لاتمام الانتخاب .

اما مظاهر النظام الرئاسى فى الدستور الجديد فتتمثل فى امرين جوهريين :

الامر الاول : أن رئيس الجمهورية له سلطات فعلية هامة وكبيرة فهو الذى « يضع السياسة العامة للجمهورية العربية المتحدة مع الحكومة .. وذلك فى جميع النواحي السياسية والاقتصادية والادارية ويشرف على تنفيذها » .. وهذا يتفق مع أصول النظام الرئاسى .. أما

النظام البرلماني فقد رأينا كيف أنه يقضى بانتقال
السلطات الفعلية لرئيس الدولة الى الوزارة
المسئولة أمام البرلمان .

ويرتب الدستور الجديد عدة نتائج على
هذا الوضع .. فرئيس الجمهورية « له أن
يتصل اتصالا مباشرا بالحكومة ويطلب منها
تقارير عن أعمالها .. كما أن لرئيس الجمهورية
أن يحضر جلسات مجلس الوزراء ، ويرأس
الجلسات التي يحضرها » (المادة ١١٥) كما أن
الوزراء بالاضافة الى مسئوليتهم الفردية
والتضامنية مسئولون مباشرة أمام رئيس
الجمهورية الذي يعينهم ويعفيهم من مناصبهم
(المادة ١١٤) .

ومعنى هذا أن الوزراء في نظامنا الدستوري
يواجهون ثلاثة أنواع من المسئولية :

(أ) فهم مسئولون أمام رئيس الجمهورية
مباشرة .

(ب) وهم بعد ذلك مسئولون مسئولية تضامنية
أمام مجلس الأمة عن السياسة العامة
للحكومة أى لمجلس الوزراء .

(ج) وكل منهم مسئول كذلك أمام المجلس
مسئولية فردية عن أعمال وزارته ..
وكذلك يسأل نواب رئيس الوزراء عن
القطاعات التي يشرفون عليها .

وأخيرا فإن من نتائج ممارسة رئيس
الجمهورية لهذه السلطات الفعلية أن توقيع
رئيس الجمهورية على القرارات التي تصدر
منه في شئون الحكم يجعل القرار نافذا بذاته،
وهذا خلاف المعمول به في النظام البرلماني حيث
يؤدي انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة
المسئولة ، الى تقرير مبدأ مؤداه أن توقعات
رئيس الدولة في شئون الحكم يجب لنفاذها أن
يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص .

اما الامر الثاني: الذي أخذ منه الدستور
الجديد بمنطق النظام الرئاسي ، فهو مبدأ عدم
مسئولية رئيس الجمهورية سياسيا أمام
المجلس النيابي ، ومرد ذلك ، كما قلنا من قبل،
أنه هو الآخر يدين بمركزه للشعب .. ومن ثم

فإن ثقة الشعب بسياسته تتجدد كلما جدد
الشعب له مدة رئاسته بإعادة انتخابه ..

وهكذا أخذ الدستور الجديد ببعض معالم
النظام البرلماني إلى جوار بعض معالم النظام
الرئاسي .. فحقق بذلك هدفين رئيسيين :

أولهما : تحقيق قدر معقول من التعاون
والتواصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

والثاني : إقامة قدر مناسب من التوازن بين
هاتين السلطتين .

أهم المعالم الأخرى لدستورنا الجديد

فاذا تركنا مشكلة العلاقة بين السلطتين
التشريعية والتنفيذية جانبا وتأملنا في سائر
معالم النظام السياسي والدستوري الذي أقامه
الدستور الجديد الذي بدأ سريانه منذ ٢٥ مارس
سنة ١٩٦٤ ، لاحظنا ما يأتي :

أولا : أن الدستور جاء محددًا لشكل الدولة
وجوهر نظامها تحديدا يلتزم في دقة حدود

الميثاق الوطنى وفلسفته .. واذا كان أهم ما فى
الفلسفة التى أرسى الميثاق أساسها .. الديمقراطية
السليمة ومنح السلطة الكاملة للشعب ممثلا فى
مجلس الأمة ونظام الاشتراكية العربية ذات
الخصائص المتميزة . فان الدستور كان أمينا
فى اعلان هذين المبدأين حين قرر فى مادته
الأولى ان « الجمهورية العربية المتحدة دولة
ديمقراطية اشتراكية تقوم على تحالف قوى
الشعب العاملة » . وهكذا أبرز الدستور فى
وضوح كامل أن اشتراكيتنا العربية تتميز عن
كافة أنواع الاشتراكيات التى عرفها العالم ،
فقد جاء فى مقدمة الدستور الجديد انه «استنادا
الى الارادة الشعبية التى صنعت يوم ٢٣ يوليو
المجيد ، وحقت به بدء الثورة الشاملة
السياسية والاجتماعية ، والقومية، ورفعت فوق
العمل الوطنى والبطولى لشعب مصر ، منذ
ذلك التاريخ ، أعلام الحرية والاشتراكية
والوحدة لذلك كله وبعون الله تصبح
المواد التى يتضمنها هذا الدستور أساسا للنظام
الاجتماعى والسياسى فى الجمهورية العربية
المتحدة .»

ثانيا : لأول مرة فى تاريخنا يجيء الدستور
بالمعالم الاجتماعية والاقتصادية للدولة الى

جوار المعالم السياسية والدستورية .. ولهذا
وجدنا تحديدا صريحا لطبيعة الدولة من هذه
الناحية وأنها دولة اشتراكية تقوم على تحالف
قوى الشعب العاملة ، فحدد الدستور هذا
الشكل تحديدا واضحا لا لبس فيه ولا غموض
(المادتين ١ ، ٩٠) .

وكان الدستور الصادر في سنة ١٩٥٦ قد
نص في المادة الأولى منه على أن « مصر
جمهورية ديموقراطية مستقلة ذات سيادة » .

كما نص الدستور المؤقت للجمهورية
العربية المتحدة لسنة ١٩٥٨ على أن « الدولة
العربية المتحدة جمهورية ديموقراطية مستقلة ذات
سيادة » فقط .

وواضح أن هذين النصين لا يحددان
شكل الدولة بالطريقة التي حددت في دستور
١٩٦٤ الذي نص على أن نظام الدولة ديموقراطي
اشتراكي . وذلك بعد صدور قوانين يوليو
سنة ١٩٦١ ، التي أعادت ملكية أدوات الإنتاج
للشعب ، وأعادت للعامل حقه ، فأصبح سيدا

للالة بعد أن كان ترسا فيها . بل أصبح له حق المشاركة فى الادارة وفى الأرباح . كما حددت قوانين يوليو ١٩٦١ ملكية الأرض بما لا يزيد عن مائة فدان ، وأوجدت قطاعا عاما يملك الحركة الطليقة ليكون الانتاج حقا للشعب كما حددت الدخول . حتى تذوب الفوارق بين الطبقات وتتكافأ الفرص بين جميع أبناء الشعب ، ويستطيع الشعب أن يصنع الحياة على أرضه بالحق والعدل .

ثالثا : كما انعكس هذا الاتجاه على تناول الدستور لمشكلة الحريات العامة فذكر الى جوار حرية العقيدة وحرية التعبير وحرية الصحافة والاجتماع ، حق المواطن فى العمل (المادة ٢١) . والرعاية الصحية (المادة ٤٢) ، وحقه فى التعليم (المادة ٣٨) ، وأيضا حق المواطن فى الرعاية الاجتماعية (المادة ٤٠) .

وهذه كلها حقوق اجتماعية واقتصادية عنى الدستور بحمايتها الى جوار الحقوق السياسية ايمانا بما قرره الميثاق من الارتباط

الأساسى الوثيق بين الحرية السياسية والحرية الاجتماعية أو بين الديمقراطية والاشتراكية .

رابعاً : وقد ورد النص^(١) فى دستور ١٩٦٤ على ان « الشعب المصرى جزء من الأمة العربية » فهو تأكيد لما ورد فى الدستورين السابقين وذلك بعد أن أعادت الثورة لمصر وجهها العربى . وفشلت قوى الاستعمار أن تبعد مصر عن الشعوب العربية بعد حرب فلسطين سنة ١٩٤٨ . وليس من شك أن الجمهورية العربية المتحدة . كقاعدة للنضال العربى وطليلة له ، تؤمن بأنها جزء من الأمة العربية . وفى النص على أن الشعب هو جزء من الأمة العربية تأكيد لاستمرار سياسة الدولة فى هذا المضمار .

خامساً : واذا أكد الدستور سيادة الشعب فقد أعطى للنواب كافة الحصانات التى تمكنهم من أداء دورهم الخطير تأدية فعالة ، فقد نص فى المادة (٩٣) على أنه : « لا يؤخذ أعضاء

(١) المادة الاولى الفقرة الثانية .

مجلس الأمة عما يبدو منه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه » .

كما نص الدستور في المادة (٩٤) على أنه : لا يجوز اسقاط عضوية أحد من أعضاء مجلس الأمة ، الا بقرار من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه ، بناء على اقتراح عشرين من الأعضاء . وذلك اذا فقد الثقة والاعتبار . أو أخل بواجبات عضويته . أو فقد صفة العامل والفلاح التي ألتخب على أساسها . أو قصر في حضور جلسات مجلس الأمة أو لجانه » .

وبذلك يمكن لأي عضو أن يباشر أداء مهمته ، وهو في حصانة كاملة ، من الاعتداء على هذه الحقوق . طالما أنه يقوم بنقد أعمال الحكومة وتصرفاتها نقداً بناءً قديماً لا يستهدف الا الصالح العام .. ونقداً ذاتياً شجاعاً ، كما جاء في الميثاق الذي قال : « ان حرية النقد البناء والنقد الذاتي الشجاع ، ضمانات ضرورية لسلامة البناء الوطني » .

ومما يؤكد هذه الحصانات ويدعمها نص

الدستور في المادة (٩٥) من أن مجلس الأمة وحده هو الذي يقبل استقالة أعضائه ، ومعنى ذلك أن للمجلس قبول أو رفض استقالة العضو ، وبذلك لا يمكن للحكومة أن ترغب عضو ما على الاستقالة .

سادسا : والمجلس ككل يقوم بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية والموافقة على ما يصدر من قوانين على النحو الآتي :

١ - لا يصدر قانون الا اذا أقره مجلس الأمة (مادة ٦٨) .

٢ - لا يجوز للحكومة عقد قرض ، أو الارتباط بمشروع يترتب عليه اتفاق مبالغ من خزانة الدولة الا بموافقة مجلس الأمة (مادة ٧٢) .

٣ - يوافق مجلس الأمة على الميزانية ، كما يعتمد الحساب الختامي لميزانية الدولة (مادة ٧٧) .

٤ - لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه الى رئيس الوزراء أسئلة واستجوابات (مادة ٨٦) .

هـ - لمجلس الأمة حق سحب الثقة بالحكومة ،
أو الوزير ، ويجب أن يقدم رئيس الوزراء
الى رئيس الجمهورية استقالة الحكومة .
اذا سحب مجلس الأمة ثقته بها ، واذا
سحب المجلس ثقته من أحد الوزراء وجب
عليه اعتزال الوزارة (مادة ٩٠) .

هذه مجمل أحكام رقابة مجلس الأمة على
السلطة التنفيذية وهي التي يتولاها رئيس
الجمهورية ويمارسها على النحو المبين في
الدستور .

سابعاً : لرئيس الجمهورية الحق في حل
مجلس الأمة ، على أن من الضمانات التي قررها
الدستور لصالح الشعب النص في نفس قرار
الحل على ضرورة اجراء انتخابات جديدة في
ظرف ستين يوماً من صدور قرار الحل (المادة
٩١) وعلى أن يجتمع المجلس الجديد في العشرة
الأيام التالية لاتمام الانتخاب .

كما أن رئيس الجمهورية يرشح بواسطة
مجلس الأمة بناء على اقتراح ثلث أعضاء

المجلس على الأقل وموافقة ثلثي الأعضاء على
ترشيحه لأجراء استفتاء الشعب عليه . (المادة
١٠٢) .

أما اختصاصات رئيس الجمهورية فهي :
١ - له أن يعين نائبا أو أكثر لرئيس
الجمهورية ، وله أن يعفيهم من مناصبهم
(المادة ١٠٧) .

٢ - يعين رئيس الوزراء ، والوزراء ، ويعفيهم
من مناصبهم (مادة ١١٤) .
٣ - من حقه أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ،
وله أن يرأس جلساته .

ثامنا : وفي هذه المناسبة يتعين أن نشير الى
أن رئيس الوزراء وفقا للنص الدستوري سالف
الذكر لم يذكر في أى مادة من الدستور أن
لقبه رئيس مجلس الوزراء . فمن حق رئيس
الدولة أن يحضر مجلس الوزراء ويرأسه فرئيس
الوزراء هو رئيس المنظمة التى تعاون رئيس
الدولة فى وضع السياسة العامة للدولة فى جميع
النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية
والادارية ويشرف على تنفيذها (المادة ١١٣) .

تاسعا : على أنه فى الوقت نفسه فإن مسئولية الوزراء جماعية وهم جميعا مسئولون عن أعمال الحكومة كوحدة متكاملة ولا يعتبر الوزير مسئولا عن أعمال وزارته فقط .

عاشرا : من حق رئيس الجمهورية أيضا أن يقترح القوانين ، وله أن يعترض عليها ، وإذا اعترض على قانون رده الى مجلس الأمة فى مدة ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغ المجلس اياه فاذا لم يرد اعتمد قانونا ، وإذا رد فى الميعاد المتقدم الى المجلس فيجب أن يقره بأغلبية ثلثى أعضائه . (المواد ١١٦ - ١١٧ - ١١٨) .

وله فى الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها (المادة ١٢٠) .

أما السلطة القضائية التى خصص لها الدستور الفصل الرابع منه فإن مواد هذا الفصل نقلت الضمانات التى يجب أن تتمتع بها هذه السلطة حتى يمكن أن تؤدي رسالتها تأدية كاملة

سليمة دون تدخل أية سلطة في شئون العدالة والقضاء .

وفي استعراض المواد التي نص عليها الدستور الجديد يمكن أن نستخلص ما يلي :

أولاً : ان الشكل العام للدولة على هذا النحو يعد خطوة سليمة نحو الجمع بين الاشتراكية والديمقراطية في تعاون بين السلطات التي تباشر أحكام الاشتراكية والديمقراطية .

فالديمقراطية هي الحرية السياسية . والاشتراكية هي الحرية الاجتماعية ولا يمكن الفصل بين الاثنتين . انهما جناحا الحرية الحقيقية وبدونهما أو بدون أى منها لا تستطيع الحرية أن تحلق الى آفاق الغد المرتقب .

ثانياً : ان هناك تعاوناً بين السلطات بالقدر الذي يجعلها تقوم بأداء الواجبات الملقاة على عاتقها أداء ليس به تعقيد أو تفريط في هذه الواجبات .

فقد تلافي الدستور أن يأخذ بمبدأ فصل السلطات الجاف أو التام وفي الوقت نفسه أكد

ضرورة تعاون السلطات ذلك التعاون الذى لا يجعل معه سلطة منها تطغى على السلطة الأخرى أو تتجاوز حدودها . ولكن تتعاون معا من أجل تحقيق المصلحة العليا للشعب .

ثالثا : وعلى هذا فان الشكل العام للدولة يعد نظاما وسطا بين النظام الرئاسى من جهة والنظام البرلمانى من جهة أخرى مع التحديد الصريح للوضع الاشتراكى للدولة . بالنص فى مواد هذا الدستور على القضايا الاجتماعية والاقتصادية ومعالجتها معالجة تصرف فى مبنائها ومعناها الى تحقيق المبادئ الاشتراكية التى ارتضاها الشعب فى الميثاق .

رابعا : التخطيط الاشتراكى :

وتطبيقا لما نص عليه الميثاق من أن التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وإنسانية لكى تحقق الخير لجموع الشعب وتوفر لهم حياة الرفاهية . فقد نصت الفقرة السادسة

من المادة (١٣٤) على أن تقوم الحكومة بأعداد مشروع الخطة العامة للدولة ، لتطوير الاقتصاد القومى ، واتخاذ التدابير اللازمة لمباشرة تنفيذها. وهذه ميزة أخرى من مزايا الدستور الجديد، لم تتوفر فى دساتير النظم البرلمانية أو الرئاسية الأخرى . وذلك عملاً بما جاء فى الميثاق من أن الحل الاشتراكى لمشكلة التخلف الاقتصادى والاجتماعى فى مصر ومواجهة هذا التحدى لا يمكن أن يتم الا بوضع تخطيط شامل لعملية الانتاج .

خامساً : وكما نص الدستور على التخطيط كواجب أساسى تقوم به الدولة فكذلك نص على ان الملكية (١) ، تكون لها الاشكال التالية :

أ - ملكية الدولة :

أى ملكية الشعب ، وذلك بخلق قطاع عام قوى وقادر ، يقود التقدم فى جميع المجالات ، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .

ب - ملكية تعاونية :

أى ملكية كل المشتركين فى الجمعية التعاونية .

(١) المادة ١٣ من الدستور الجديد .

ج - ملكية خاصة :

قطاع خاص يشترك في التنمية ، في إطار
الخطة الشاملة لها من غير استغلال .

على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعات
الثلاث ، مهيمنة عليها كلها .

وذلك عملاً بما جاء في الميثاق من أن مهيمنة
الشعب على كل أدوات الإنتاج لا تستلزم تأمين
كل وسائل الإنتاج ، ولا تلقى الملكية الخاصة ولا
تمس حق الإرث الشرعي المترتب عليها وإنما
يمكن الوصول إليها بطريقتين :

أولهما : خلق قطاع عام قوى وقادر ، يقود
التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسؤولية
الرئيسية في خطة التنمية .

ثانيهما : وجود قطاع خاص يشارك في
التنمية في إطار الخطة الشاملة لها من غير
استغلال .

على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعين
مهيمنة عليها معاً .

سادسا : ومن الملامح الجديدة فى الدستور نصه على أن تقسم الجمهورية العربية المتحدة الى وحدات ادارية ، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها ، الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون . (المادة ١٥٠) كما تختص الهيئات الممثلة للوحدات الادارية ، بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها . وتساهم فى تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والصحية والاجتماعية (مادة ١٥١) .

سابعا : وذلك عملا بما جاء فى الميثاق من ضرورة تأكيد سلطة المجالس الشعبية المنتخبة فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية ، مما يكفل أن يظل الشعب دائما قائد العمل الوطنى .

هذه هى الملامح الرئيسية للدستور الجديد ، الذى يمكن الشعب من التقدم الى مرحلة الانطلاق العظيم . التى بدأ الشعب العربى فى مصر زحفه عليها . بعد أن تمكن من تحقيق سيطرته على ثروته الوطنية واجتاز مرحلة التحول . متقدما

الى تدعيم اقتصاراته السياسية والاجتماعية .
متجها الى مزيد من الكفاية والعدل .

وبقى أن يعرف المواطنون جميعا أن حيوية
هذه الوثيقة الدستورية وصلاحياتها لأقامة
المجتمع الديمقراطي الاشتراكي لا تتوقف على
دقة النظريات التي تضمنتها فحسب وإنما
تعتمد في النهاية على وعي المواطنين جميعا . .
وعلى مشاركتهم الايجابية في حمايتها وتوكيدها،
والوقوف عند حدودها .

الدار القومية للطباعة والنشر

الدار القومية للطباعة والنشر

962

ح

ر